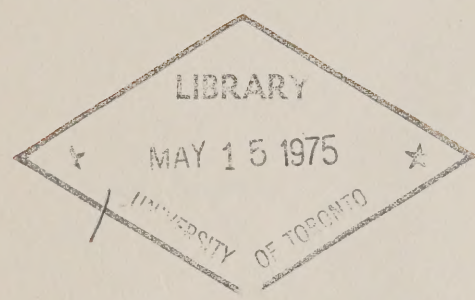


Canada. Dept of Communications. [General publications] Government Publications

[G-7]

CAI CØ
-75C57

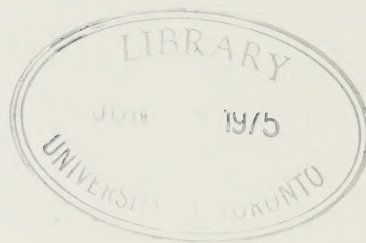
Communications: Some Federal Proposals



CAI CØ-75C57

**Communications:
Some
Federal
Proposals**

Honourable
Gérard Pelletier
Minister of Communications
April 1975



©
INFORMATION CANADA
OTTAWA, 1975

Cat. No. Co 22-11/1975

Communications:

Some Federal Proposals

In March 1973, the Government published a Green Paper entitled PROPOSALS FOR A COMMUNICATIONS POLICY FOR CANADA, in which a number of suggestions were made for a better harmonization of federal and provincial interests in the development and regulation of Canadian communications systems and services. The Governments of the Provinces responded by enunciating their several positions at the Federal/Provincial Conference on Communications, which was held in Ottawa November 29 and 30, 1973. This conference was followed in April 1974 by a series of meetings between the federal Minister and individual provincial Ministers, at which certain federal proposals were put forward in response to the provincial positions enunciated at the November Conference.

This paper sets out, in broad outline, the intentions of the Federal Government, taking account of views expressed by the Provinces, as a basis for further consultation and an early revision of federal communications legislation.



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511651>

Contents

I.		
The Common Objectives of Communica-		
tions Policy	1	
II.		
Arrangements for Federal/Provincial		
Cooperation	5	
A. Intergovernmental Cooperation		7
B. Cooperative Regulatory		
Arrangements	8	
III.		
Federal Legislation	9	
A. Regulation of Carriers Subject		
to Federal Jurisdiction	12	
B. Radiocommunication	13	
C. Broadcasting (general)	13	
D. Broadcasting (cable)	14	
IV.		
Conclusion	15	

I.
The Common Objectives
of Communications
Policy

I.

The Common Objectives of Communications Policy

All Canadians, regardless of their origin or language or place of residence, share two fundamental demands for efficient and economical telecommunications:

1. they wish to be able to make direct contact with other people, not only in Canada but throughout the world; and
2. they wish to have access to information and entertainment, both local and Canadian in character, as well as the best that the world has to offer internationally.

The ability to meet these demands effectively and economically has been vastly increased in recent years by new communications technology, which continues to develop at an unprecedented rate. However, there is ample evidence in other fields that a blind acceptance of new technology for its own sake may have unforeseen results that are not only undesirable and wasteful but may not in the end provide the public with essential services. A primary concern of the Government is therefore to ensure that, in the field of communications, the development and use of new technology shall be the subject of a conscious choice which establishes a proper balance between the economical employment of scarce resources and the development of effective service to the public over as wide a range as possible.

In the past, telecommunications could be conveniently classified as telephony, telegraphy, or broadcasting. These distinctions are now less usefully applicable to the means of transmission employed, since conversations, messages, data, and broadcast programs all can be, and are being, carried by such means as coaxial cable, microwave, and satellite systems, which will be supplemented in the future by new technologies of even broader potential. While cable-television systems are at present almost wholly used for the distribution of broadcast programs, they have the capacity, if suitably modified, to provide two-way services involving, for example, direct exchanges between the public and the broadcasters, as well as access to computers, databanks, libraries, and other sources of information and entertainment. Moreover, they are capable of being linked to broad-band transmission facilities for networking, so that services can be provided on an interprovincial or even an international scale.

The contemporary means of transmission for telecommunications services are such that even though the physical facilities may be situated within a single province, the services themselves potentially, and in most cases actually, extend beyond the limits of that province. Thus, while particular facilities may be purely local in a physical sense, they provide services that connect all the provinces with each other and with the outside world, and therefore represent the components of a Canadian system which amounts to more than the sum of ten provincial systems.

The history of the development of telecommunications in Canada has resulted in a division of legislative authority between the federal and provincial governments. There is exclusive federal jurisdiction over radiocommunication, including broadcasting. Some of the telecommunications carrier undertakings [notably Bell Canada, British Columbia Telephones, Canadian National/Canadian Pacific Telecommunications (CN/CPT), the Canadian Overseas Telecommunication Corporation (COTC), and Telesat Canada] are subject to federal legislative authority, while the other principal telephone companies are provincially regulated. The effect of this situation is that no government in Canada has been in a position to give comprehensive attention to the current operations and future development of the Canadian telecommunications system as a whole.

The Federal Government does not believe that these complexities can be resolved by formal transfers of legislative authority to or from the provinces, precisely because all modes of telecommunications have both local and extra-provincial aspects, and because these cannot be distinguished by reference to the physical facilities employed. Nevertheless, it is evident that means must be found to maintain the orderly development of telecommunications across Canada. The Government intends to give full recognition to provincial and regional objectives and priorities, while continuing to fulfill its responsibility for this essentially national dimension. Thus, there is an urgent need for agreement on cooperative arrangements that will enable better account to be taken of provincial concerns while avoiding the fragmentation of Canadian telecommunications systems and protecting the interests of Canada as a whole.

As a prerequisite for the introduction of such measures within areas of federal responsibility and authority, it is expected that provincial governments will be willing to enter into the proposed arrangements in a co-operative spirit. The people of Canada are entitled to the best possible telecommunications services, and their proper interests will be best served by a mutual understanding among governments as to the common objectives to be pursued. It is recognized that different governments will have their own priorities in developing policies and programs for the achievement of these objectives, and this makes it all the more important that there should be effective mechanisms for the harmonization of provincial and federal policies, plans and actions so as to ensure the orderly development and operation of telecommunications systems and services.

First, these systems and services must be efficient and economical, and there should be reliable service in all parts of the country at just and reasonable rates, taking full account of regional and provincial needs and priorities. Effective and coordinated regulation of telecommunications services is therefore essential, so as to ensure a proper balance between the interests of the public at large and the legitimate revenue requirements of the telecommunications industry.

Second, it is essential that the development and provision of all telecommunications systems and services should be designed to preserve and strengthen the economic, social, cultural, and political fabric of Canada.

Third, there should be strong communications links within and between all parts of Canada, thus reducing dependence on foreign communications resources, and Canadian facilities should be used, to the greatest feasible extent, for the carriage of telecommunications traffic between Canada and other countries. To achieve this, there must be an assurance of Canadian ownership or effective Canadian regulatory control of all telecommunications systems and services in Canada. Further, the efficient development of Canadian systems, using the products of Canadian industry to the largest possible extent depends on the promotion of research and innovation and the strengthening of Canadian undertakings engaged in the manufacture of telecommunications equipment and the provision of computer/communications services and facilities.

Fourth, there must be a free flow of information between all Canadians, who should have access to as wide a choice of information and entertainment as possible in both official languages. Emphasis will also have to be placed on the provision of Canadian sources of creativity and information, for these are essential to the survival of Canada as a distinct social and political entity.

Some of these objectives are already embodied in the *Broadcasting Act*, but are of equal relevance to all forms of telecommunications. The Government is concerned to maintain the objectives underlying the structure of the Canadian broadcasting system as a whole, with particular emphasis on the provision of the national broadcasting service, in both official languages, by the Canadian Broadcasting Corporation.

The foregoing objectives, which have previously been put forward for discussion with the Provinces, are set forth as the background to the legislative and administrative arrangements described below. These arrangements reflect the desire of the Government of Canada to take all reasonable measures to accommodate the concerns of the Governments of the Provinces and to work together with them to harmonize policies and programs for the benefit of all Canadians.

II. Arrangements for Federal/Provincial Cooperation

II.

Arrangements for Federal / Provincial Cooperation

The enactment of new federal legislation covering the whole field of telecommunications will take some months, but there are areas in which the Government can, under existing law, move towards closer and more effective collaboration with the provincial governments. The principal need is for a wider exchange of information about policies, programs, and operations on a continuing basis, so that all governments may achieve a better mutual understanding based on a common background of knowledge.

A.

Intergovernmental Cooperation

The Provinces have been invited to join in the establishment of a *Committee for Communications Policy*, consisting of the federal and provincial Ministers responsible for communications. This Committee would appoint sub-committees of officials to study and advise on such matters of mutual concern as systems planning, interprovincial and international services, and technical standards.

1. Systems Planning

All governments are justifiably interested in the planning of communications systems that will satisfy their social, cultural, and economic concerns. In addition to the opportunities for coordinated planning that would be afforded by the *Committee for Communications Policy*, the Government would be prepared to enter into arrangements with regard to plans affecting a single province or a group of provinces with common interests. Under existing federal legislation, the Government has only very limited powers to give directions to the regulatory bodies. However, the implementation of agreed plans would be facilitated by the proposed enactment, in the second stage of federal legislation, of a provision empowering the Government to give formal directions to the federal regulatory body on the interpretation of statutory objectives and the means for their implementation.

2. Interprovincial and North American Services

A very wide area of telecommunications policy, with regard to system structure, services, and rates, is at present largely left in the hands of the Trans-Canada Telephone System, which is not, as a whole, answerable to any government in Canada. There is a need to ensure that the planning and rate structure of the Canadian telephone system be more effectively scrutinized by the federal and provincial governments on a cooperative basis, particularly with regard to interprovincial services and services between Canada and the United States. The proposed *Committee on Communications Policy* could gradually be developed into a forum for discussion of federal and provincial interests and an effective mechanism for the broad surveillance of the Canadian telephone system, without in any way encroaching on existing jurisdictions. An important feature of this kind of cooperation would be that all governments would be approaching their mutual and particular problems with the benefit of an exchange of relevant information as a basis for the formulation of their own policies.

3. Technical Standards

The adoption of compatible technical standards for all telecommunications systems in Canada, taking regional differences fully into account, is an objective to which great importance is attached, not only for the improved quality of service that would result but also for the great advantage of the Canadian telecommunications equipment manufacturing industry. In addition to the obvious need for compatibility of equipment, a case in point is the desirability of arriving at agreed technical standards for the interconnection of privately-owned equipment to the public networks of the carriers. The Government does not seek to impose its standards on any other government, but will continue to use its resources to develop, in consultation with provincial governments and the industry, technical standards of performance and operation that will be mandatory within federal jurisdiction and would, if adopted by provincial governments, contribute to the orderly development of telecommunications systems and services throughout Canada.

B. Cooperative Regulatory Arrangements

In addition to these arrangements for co-operation among governments, it is recommended that they should be supplemented by the establishment of an *Association of Communications Regulatory Bodies*, which the Federal Government would help to support. From time to time, the Association would be expected to make recommendations to the proposed ministerial *Committee on Communications Policy* with regard to the development of telecommunications systems in the public interest.

The Association would also be expected to sponsor studies on such matters as economic criteria for regulation, including the permissibility of interconnection, the establishment of standard cost-separation formulae, and uniform accounting methods. If a consensus were reached on recommendations arising from these studies, they could be made applicable to all the undertakings subject to the jurisdiction of the several regulatory bodies, with a view to achieving greater harmony in regulatory practices.

III.

Federal Legislation

III.

Federal Legislation

Parliament will be asked to enact measures to revise and consolidate existing federal legislation governing communications. One of the principal effects will be to permit the establishment of more effective arrangements for cooperation with the Provinces. The new legislation is being introduced in two stages.

1. *First Stage*

The first stage, for which legislation has already been introduced, is limited to the establishment of a single regulatory body to exercise the powers and functions of the **Canadian Radio-Television Commission and the Telecommunications Committee of the Canadian Transport Commission**. The body, to be known as the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, will consist of nine full-time members, including a Chairman and two Vice-Chairmen, and ten part-time members. No provision would be made at this stage for any change in the powers to be exercised under the *Broadcasting Act*, the *Railway Act*, or other relevant federal statutes.

2. *Second Stage*

The second-stage legislation would entail a complete revision of existing statutes with a view to clarifying their application to contemporary and future modes of telecommunications, to rationalizing the respective roles of the Federal Government and the regulatory body, to providing for more effective collaboration with the Provinces, and generally to establishing a coherent body of federal law on communications.

It is the intention that the Governor in Council should be authorized to give formal directions to the Commission on the interpretation of statutory objectives and the means for their implementation. Matters not subject to such direction would be specified in the statute, the most important being matters of broadcast programming. The purpose of this provision would be to ensure that the development of policy would be, and would be clearly seen to be, under the control of elected representatives of the people. It would also afford opportunity, from time to time, for the views of the Governments of the Provinces to be made applicable to the decisions of the federal Commission.

An example that may be cited is the question of inter-carrier competition, about which several provinces have expressed concern. Under this provision, it would be possible to ensure that, within federal jurisdiction, no entry into the provision of telecommunications services by a new carrier would be permitted without the approval of the Governor in Council, which would also be required for new facilities, or extension of existing facilities, of a major character by the existing federally-regulated carriers. Subject to reciprocal undertakings by the Provinces with regard to provincially-regulated companies, such approval would be given only after consultation in the proposed *Committee on Communications Policy* or direct discussion with the provincial government or governments concerned.

The new statute would embody a statement of objectives which would govern the Minister of Communications and the federal Commission in the exercise of their powers and functions.

Subject to the enactment of the second-phase legislation, the Government would seek the concurrence of each provincial government in the nomination of one of the ten part-time members to be appointed for a term to the new Commission by the Governor in Council. These part-time members would participate in public hearings and private deliberations on broadcasting matters, with the same responsibilities and powers that the part-time members of the CRTC have today under the *Broadcasting Act*.

The enactment of the proposed second-phase legislation would enable the Commission to make use of new provisions designed to facilitate cooperative arrangements with the Provinces, to ensure adequate public access to efficient services, to achieve more effective economic regulation of the telecommunications carriers subject to federal regulation, and to rationalize the relationships between carriers and cable-television undertakings.

The principal features of the second-phase legislation may be summarized under the following headings:

- (a) regulation of carriers subject to federal jurisdiction;
- (b) radiocommunication;
- (c) broadcasting (general);
- (d) broadcasting (cable).

A. Regulation of Carriers Subject to Federal Jurisdiction

1. *General*

In taking steps to clarify the powers of the federal regulatory body with regard to telecommunications carriers, the intention is to provide a statutory framework in which the Commission could establish mechanisms, based on an adequate understanding of a carrier's financial position and prospects, so as to ensure that the rate structure is not only just and reasonable for the public but also compatible with the ability of the carrier to raise the new capital required for extensions and improvements, and for the introduction of new technological developments that would improve service to the public.

The Commission would be responsible, as the Canadian Transport Commission is at present, for ensuring that rates for telecommunications subject to federal jurisdiction are just, reasonable, and non-discriminatory, while providing an adequate return on investment. Where there is any incompatibility between the new statute and the special act of incorporation of a carrier, the former would prevail.

In order to ensure proper service to the public, it is proposed that, subject to enactment of the second-phase legislation, the Commission would be empowered to order a federally-regulated carrier to provide basic services in areas where they are not available, taking the cost of doing so into account in the determination of the carrier's general tariffs. The Commission would also be empowered to enforce standards of quality in the services provided by the carriers, and to authorize limited trials of new services or equipment so that their value to the public may be determined. To ensure room for competition in the provision of services that might better be provided competitively, it would be possible, subject to the approval of the Minister, to exempt the provision of specified services from rate regulation, provided that the Commission is satisfied that this can be done without detriment to the effective regulation of the general service to the public.

It is the intention that the new Commission would be empowered (within the limits of federal jurisdiction) to determine whether any proposed interconnection of apparatus or equipment that is compatible with technical standards would be in the public interest, having regard to economic and other considerations, and to order interconnection subject to appropriate conditions.

Complex considerations also arise with regard to interconnection of systems. The interconnection of public carrier systems with each other has an important bearing on some aspects of inter-carrier competition, to which the Government is giving close attention. Interconnection of private systems with the public switched networks may raise economic problems for the latter, which would be left for consideration by the new federal Commission in making decisions as to whether, and on what conditions, such interconnection would be allowed within the area of federal jurisdiction.

It is also proposed that the second-phase legislation should embody a number of provisions, some of which are included in existing legislation, designed to facilitate the more effective economic regulation of the telecommunications carriers subject to federal authority. The carriers would be required to submit annually a five-year program of investment and construction, and the Commission would be empowered to exclude from the carrier's rate-base any capital or other expenditures not deemed to conform to the public interest, to approve all equity issues, and to approve or prohibit the incorporation, acquisition, or disposal of subsidiary companies.

In order to implement any consensus reached by the proposed *Association of Communications Regulatory Bodies* with regard to uniform procedures and criteria, the Commission would be empowered to prescribe, for example, the form and frequency of returns accounting for operating and capital expenditures both by the federally-regulated carriers and their subsidiary and associated companies, to prescribe uniform methods of cost accounting and rates of depreciation that it will use, and to establish the cost separation formulae it will use in its determination of the rate-base for all services.

2. *Carriers and Cable-television Undertakings*

The proposed second-phase legislation would contain provisions to rationalize the relationships between federally-regulated carriers and community-antenna television (CATV) undertakings. The regulatory body would thus be empowered to approve all agreements between federally-regulated carriers and CATV operators covering the use of facilities and, as appropriate, to order federally-regulated carriers to furnish access to facilities at reasonable rates and without unreasonably restrictive conditions.

3. *Provincial Participation in Federal Regulation of Carriers*

Bell Canada operates in two provinces and in the North-West Territories—a sufficient reason in itself for the exercise of federal regulatory authority. It is recognized, however, that the Provinces of Ontario and Quebec are thereby placed in a position different from that of the provinces that have jurisdiction over the main carriers operating within the province. Subject to the enactment of second-stage legislation, the Government would accordingly be willing to enter into an agreement to meet the concerns of the Provinces of Ontario and Quebec. Under such an agreement, in public hearings and private deliberations on matters related to Bell Canada, representatives of the regulatory bodies of Ontario and Quebec could be entitled to participate in the proceedings of the federal Commission before its decisions are made. Similarly, the agreement could provide that a representative of the federal Commission should be invited to participate in hearings by the regulatory bodies of Ontario and Quebec on matters that have extra-provincial aspects.

The Government is engaged in bilateral discussions with the Governments of British Columbia and Newfoundland with regard to future arrangements for the regulation, respectively, of the British Columbia Telephone Company and the telephone service provided in Newfoundland by Canadian National Telecommunications.

It is also proposed that the federal Commission be authorized to ask the appropriate provincial regulatory body or bodies for advice on certain matters within federal jurisdiction if they have significant intra-provincial aspects. The Commission would be empowered to consult a provincial regulatory body in advance of a rate hearing that could have important intra-provincial implications.

The introduction, under powers to be provided in the second-phase legislation, of these arrangements for participation in the federal regulatory process by representatives of provincial regulatory bodies would entail no obstacle to the continuation of the existing right of a provincial government to be represented as an intervenor in federal public hearings.

B. Radiocommunication

Since Hertzian waves recognize no boundaries, provincial or national, the management of the radio-frequency spectrum is necessarily subject to international agreements and constraints in which only the Federal Government

can represent Canada. Policy and planning for the utilization and allocation of the spectrum must therefore be administered on a national basis. This does not, however, preclude the participation of the Provinces (either through the *Committee on Communications Policy* or through individual bilateral arrangements with the Federal Government) in the identification of provincial and regional requirements to be accommodated in national spectrum planning.

Under the proposed legislation, the Minister of Communications would retain his responsibility for the orderly development of radio-communication, with authority over the management of the radio-frequency spectrum and exclusive authority to issue radio licences. However, he would additionally be empowered to invite a provincial government or governments to make recommendations on any matter within his jurisdiction which is specifically related to that province or which has implications for more than one province. The Minister would also be entitled to call upon the federal regulatory body, or (through the responsible provincial Minister) invite a provincial regulatory body, to advise him, perhaps after a public hearing, on any matter within his jurisdiction.

C. Broadcasting (General)

The Parliament of Canada has exclusive legislative authority over all forms of broadcasting, and the Government is determined to ensure that Canada shall continue to have a broadcasting system that preserves and strengthens the social, cultural, political, and economic fabric of Canada, and that is predominantly Canadian in content and character. Furthermore, it is essential that broadcasters, whether in the public or the private sector, shall be free from partisan political influences, being subject only to general standards as to the origin, quality, balance, and language of their programming; this is the basis of the relationship between the Federal Government, the CRTC, and the CBC.

There is a distinction to be drawn between the responsibility of the Government for the structure and balance of the broadcasting system itself, and the delegation by Parliament to an independent regulatory body of responsibility for supervising the balance and quality of the programming carried by the system. As has been stated, it is proposed that under the new legislation the Governor in Council would be empowered to give formal directions to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission on matters affecting the

structure and balance of the broadcasting system. It should be stated clearly, however, that the exercise of this new power would not be applicable to the content of programming by the CBC or private broadcasters, a subject that would be specifically exempted from governmental direction by the proposed statute.

This new provision would enable the Government to give effect to the concerns of the Governments of the Provinces with respect to broadcasting coverage and service. Accordingly, an undertaking would be given to discuss broadcasting priorities with provincial governments, in advance of major decisions on coverage and service priorities, at meetings to be held at regular intervals.

Subject to the foregoing provisions, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission would be charged with the supervision and regulation of the Canadian broadcasting system in accordance with the statutory objectives.

With regard to the licensing and regulation of broadcasters, the part-time members of the new regulatory body would participate in its proceedings as the part-time members of the CRTC do today. As stated above, the Government intends, subject to the enactment of the second phase of legislation, to seek the concurrence of each provincial government in the nomination of one of the ten part-time members to be appointed for a term by the Governor in Council, thus ensuring the infusion of local and regional sensitivity into deliberations on licensing and regulatory matters.

D. Broadcasting (Cable)

The Government has given long and earnest consideration to the representations of the Governments of the Provinces on the subject of regulatory authority over cable-television systems. A cable system that receives broadcasting transmissions from a community antenna and distributes them to subscribers has been designated as a 'broadcasting receiving undertaking' and, as such, is subject to the exclusive legislative authority of Parliament. However, the coaxial cables that distribute the broadcast signals have the potential capacity, subject to modification of their ancillary equipment, to carry a wide variety of telecommunications services that are not necessarily related to broadcasting. Coaxial-cable systems providing general telecommunications services are already being installed by the carriers, and it is therefore arguable that the development of separate cable systems to distribute broadcast programs may be unnecessary. Several provin-

cial governments are especially concerned with the overall development of carrier and cable facilities, which they regard as vital elements in regional and local development planning within their borders.

Nevertheless, whatever the future potential of coaxial-cable systems, the predominant function of those that have a broadcast receiving antenna is at present, and will remain for some time, to extend the range of broadcast transmissions and improve the quality of their reception. There is therefore no practical alternative at present to regarding them primarily as essential elements in the structure of the Canadian broadcasting system as a whole. The problem, as a result, is to find some means of accommodating provincial concerns without opening the way to a damaging impact on the capacity of Canadian broadcasters to provide the kind of programming that is needed if the broadcasting system is to remain, as it must, predominantly Canadian in content and character.

The Government has therefore given careful consideration to means of associating the appropriate provincial authorities with the federal regulatory body when the licensing of 'broadcast receiving undertakings' is under consideration. The second phase of the new federal legislation would provide that a representative of the appropriate provincial regulatory body will be entitled to take part in the public hearings and the private discussions of the federal regulatory body in advance of decisions taken with regard to the issue, amendment, renewal, suspension, or cancellation of a licence for a broadcast receiving undertaking.

Furthermore, the Government would be willing to discuss any practicable arrangements that the Provinces might suggest in order to give them a greater share in the process of licensing and regulating broadcast receiving undertakings. An essential prerequisite for any such arrangements would be an agreement explicitly accepting federal authority to impose criteria or conditions on any undertaking offering any form of 'programming' for distribution on coaxial-cable systems, in addition to the technical certification of any radio-receiving apparatus used by such systems. Subject to this guarantee for the protection of the Canadian broadcasting system, it would also be possible to negotiate arrangements with regard to the common use of coaxial cable and other facilities so as to ensure the orderly and economical development of broadband-cable systems throughout Canada. The Government would therefore welcome a discussion on any proposals for practicable arrangements for this purpose.

IV.

Conclusion

IV.

Conclusion

The principal conclusion to be drawn from all the studies of communications in Canada that have been undertaken in recent years is that all forms of telecommunications have both national and local aspects, and that these aspects cannot be separated on the basis of the technological character of the facilities involved. Legalistic questions as to which aspect predominates in a particular situation are much less important than a mutual determination to ensure that the people of Canada have access to the best communications services that the country can afford. This objective can best be achieved if the federal and provincial governments can agree upon effective means of harmonizing their policies and priorities so as to arrive at the best results for the Canadian public. It is in this spirit that the Federal Government, after discussion with the Provinces and careful consideration of their views, has elaborated the arrangements described in this paper as a basis for further discussion with the Provinces and the enactment of federal legislation.

IV Conclusion

La principale conclusion qui s'impose à la suite de toutes les études qui ont été effectuées ces dernières années sur les communications au Canada, c'est que toutes les formes de télécommunications présentent à la fois des aspects nationaux et locaux, et que ces aspects ne peuvent être traités isolément, en se fondant sur la nature technique des installations en cause. Etablir d'une façon légaliste quel aspect prédomine dans une situation précise est beaucoup moins important que d'en arriver à une volonté commune d'assurer à tous les habitants du Canada un accès aux meilleurs services de communications que le pays peut leur offrir. La meilleure façon de poursuivre cet objectif est de faire en sorte que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur des moyens efficaces d'harmoniser leurs politiques et leurs priorités, pour le plus grand bien du public canadien. C'est dans cet esprit qu'après avoir discuté de la question avec les provinces et étudié avec soin leurs diverses opinions, le gouvernement fédéral a élaboré les propositions exposées dans le présent document. Ces propositions sont destinées à servir de base à la poursuite des discussions avec les provinces ainsi qu'à la promulgation éventuelle d'une législation fédérale.

IV Conclusion

Néanmoins, quelles que soient les possibilités futures du câble coaxial, la fonction principale des entreprises qui captent et distribuent des signaux de radiodiffusion est d'augmenter la portée des émissions de radio-diffusion et d'améliorer la qualité de leur réception. En conséquence, nous n'avons pas d'autre choix, à l'heure actuelle, que de les considérer principalement comme des éléments essentiels de la structure du système global de radiodiffusion au Canada. Le problème est donc de trouver réponse aux préoccupations des provinces sans porter atteinte à la capacité des radiodiffuseurs d'assurer le genre de programmation nécessaire à la sauvegarde du caractère et du contenu essentiellement canadiens de notre système de radiodiffusion.

Conscient de cette nécessité, le gouverne-

ment a soigneusement étudié diverses façons d'associer les autorités provinciales concernées aux décisions de l'organisme fédéral de réglementation, lorsque l'émission de permis aux entreprises de réception de radiodiffusion est en cause. La seconde étape de la nouvelle législation fédérale stipulerait qu'un représentant de l'organisme provincial de réglementation ait le droit de participer aux audiences publiques et aux discussions privées de l'organisme fédéral de réglementation, avant toutes décisions touchant l'émission, la modification, le renouvellement, la suspension ou l'annulation de la licence d'une entreprise de réception de radiodiffusion.

Le gouvernement serait en outre disposé

à discuter les arrangements d'ordre pratique que les provinces pourraient proposer et qui leur donneraient un plus grand rôle en matière d'émission de permis et de réglementation des entreprises de réception de radiodiffusion. Une condition préalable essentielle à tout arrangement de cette nature serait un accord reconnaissant explicitement au gouvernement fédéral un double mandat: a) fixer des critères ou imposer des conditions à toute entreprise offrant un genre quelconque de *programming* susceptible d'être distribué par câble coaxial; b) certifier, du point de vue technique, tout appareil de réception radiodiffusive utilisé par de tels systèmes. La protection du système canadien de radiodiffusion étant ainsi assurée, il deviendrait alors possible de négocier des arrangements au sujet de l'utilisation en commun des câbles coaxiaux et de certains autres types d'équipements. Cela permettrait d'assurer le développement ordonné et économique des systèmes à large bande partout au Canada. En conséquence, le gouvernement serait ouvert à toute discussion sur des propositions pouvant mener à l'établissement d'arrangements pratiques en ce sens.

En ce qui concerne l'émission des permis et la réglementation des radiodiffuseurs, les membres à temps partiel du nouvel organisme de réglementation participeraient à ses délibérations, comme le font actuellement les membres à temps partiel du CRTC. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a l'intention, une fois en vigueur la seconde étape de la législation, de soumettre à l'approbation de chaque gouvernement provincial le choix de désigner l'un des dix membres à temps partiel dont la nomination pour une période donnée relève du Gouverneur en conseil. Il désire par ce geste, rendre les délibérations sur les questions relatives aux permis et à la réglementation plus sensibles aux besoins locaux et régionaux.

D

Radiodiffusion (câble)

Le gouvernement a longuement et sérieusement étudié les requêtes des gouvernements des provinces relatives au pouvoir de réglementation des systèmes de radiodiffusion. Tout système de radiodiffusion qui capte des émissions de radiodiffusion au moyen d'antenne collective et qui retransmet à ses abonnés, a été désigné comme *entreprise de réception de radiodiffusion* et, à ce titre, il est soumis à l'autorité législative exclusive du parlement fédéral. Toutefois, les câbles coaxiaux qui distribuent les signaux de radiodiffusion ont la capacité potentielle, si leur équipement auxiliaire est quelque peu modifié, d'acheminer une grande variété de services de télécommunications qui n'ont pas nécessairement de rapport avec la radiodiffusion. Les sociétés exploitantes installent déjà des systèmes de câble coaxial pouvant fournir des services généraux de télécommunications et l'on peut, en conséquence, soutenir que le fait de mettre sur pied des systèmes de câble séparés pour distribuer des émissions de radiodiffusion serait un gaspillage inutile. Plusieurs gouvernements provinciaux sont particulièrement préoccupés par le développement global des installations appartenant aux sociétés exploitantes et aux radiodiffuseurs, car ils considèrent ces équipements comme autant d'éléments vitaux dans la planification du développement régional et local à l'intérieur de leurs frontières.

secteur public aussi bien que du secteur privé, soient libres d'influences politiques partisanses et qu'ils ne soient soumis qu'à des normes générales en ce qui a trait à l'origine, à la qualité, à l'équilibre et à la langue de leurs émissions. C'est d'ailleurs sur ce fondement que reposent les relations entre le gouvernement fédéral, le CRTC et la Société Radio-Canada.

Il faut faire une distinction entre la responsabilité du gouvernement à l'égard de la structure et de l'équilibre du système de radiodiffusion lui-même, et le fait pour le parlement de déléguer à un organisme indépendant de réglementation la responsabilité de superviser l'équilibre et la qualité des émissions diffusées par le système. Comme nous l'avons déjà mentionné, la nouvelle législation prévoit que le Gouvernement en conseil soit autorisé à donner des directives officielles au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes sur des questions de politique et de planification touchant la structure et l'équilibre du système de radiodiffusion. Toutefois, il faudrait spécifier clairement que l'exercice de ce nouveau pouvoir ne serait pas applicable au contenu des émissions de la Société Radio-Canada ou des radiodiffuseurs privés, sujet qui serait formellement exempté de toutes directives gouvernementales par la législation proposée.

Cette nouvelle prescription permettrait au gouvernement fédéral de répondre aux préoccupations des gouvernements provinciaux en ce qui concerne l'extension des réseaux et le service offert par ceux-ci. En conséquence, avant toutes décisions majeures relatives à ses projets d'extension et de services, une entreprise pourrait être amenée à discuter priorités en matière de radiodiffusion avec les gouvernements provinciaux, au cours de réunions qui se tiendraient à intervalles réguliers.

Aux termes des prescriptions susmentionnées, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes serait chargé de superviser et de régler le système canadien de radiodiffusion, conformément aux objectifs mentionnés dans la loi.

B Radiocommunications

Étant donné que les ondes hertziennes ne respectent aucune frontière, qu'il s'agisse de frontières provinciales ou nationales, la gestion du spectre des fréquences radioélectriques doit nécessairement être assujettie aux contraintes et aux accords internationaux qui stipulent que seul le gouvernement fédéral peut représenter le Canada. En conséquence, c'est au niveau national que doivent s'élaborer la politique et la planification en ce qui touche l'utilisation et l'attribution des fréquences radioélectriques. Toutefois, cela n'empêche pas les provinces de participer (soit par l'intermédiaire du Comité sur la politique des télécommunications, soit en vertu d'accords bilatéraux avec le gouvernement fédéral) à l'identification des besoins provinciaux et régionaux dont on devra tenir compte dans la planification nationale en matière de spectre radioélectrique.

En vertu de la législation proposée, le ministre des Communications conserverait la responsabilité du développement ordonné des radiocommunications, avec autorité sur la gestion du spectre des fréquences radioélectriques, et pouvoir exclusif de délivrer les licences radio. Il serait toutefois autorisé en plus à inviter un ou des gouvernements provinciaux à lui faire des recommandations sur toute question de juridiction fédérale qui se rapporterait spécifiquement à cette province, ou à ces provinces.

Le Ministre serait aussi autorisé à demander à l'organisme fédéral de réglementation ou, via le ministre provincial responsable, à un organisme provincial de réglementation, de lui fournir avis sur toute question de juridiction fédérale. Sans doute cet avis pourrait-il lui être donné, dans certains cas, à la suite d'une audience publique.

C Radiodiffusion (généralités)

Le parlement du Canada détient l'autorité législative exclusive sur toutes les formes de radiodiffusion et le gouvernement est déterminé à garder au pays un système de radiodiffusion qui préserve et renforce les structures sociales, culturelles, politiques et économiques du Canada. Ce système devra également posséder un contenu et un caractère à prédominance nettement canadienne. Il est de plus essentiel que les radiodiffuseurs, du

3. Participation provinciale à la réglementation fédérale des sociétés exploitantes

La société Bell Canada dessert deux provinces et les Territoires du Nord-Ouest, raison suffisante pour qu'elle soit réglementée par le gouvernement fédéral. Toutefois, c'est un fait reconnu que les provinces de l'Ontario et du Québec se trouvent ainsi dans une position différente de celle des provinces qui possèdent le pouvoir de juridiction sur les principales sociétés exploitantes desservant leur territoire. Une fois promulguée la seconde étape de la législation, le gouvernement accepterait en conséquence de conclure un accord qui tiendrait compte des préoccupations de l'Ontario et du Québec. En vertu d'un tel accord, lors d'audiences publiques et de délibérations privées sur des questions relatives à la société Bell Canada, des représentants des organismes de réglementation de l'Ontario et du Québec pourraient être autorisés à participer aux travaux du conseil fédéral avant qu'il ne rende ses décisions. De même, l'accord pourrait stipuler qu'un représentant du conseil fédéral devrait être invité à participer aux audiences des organismes de réglementation du Québec et de l'Ontario sur des questions comportant des aspects extra-provinciaux.

Le gouvernement fédéral participe actuellement à des discussions bilatérales avec les gouvernements de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve. Ces discussions portent sur des arrangements futurs concernant la réglementation, dans le premier cas, de la B.C. Telephone Company et, dans le second cas, du service téléphonique fourni à Terre-Neuve par les Télécommunications du Canadien National. Il est également proposé que le conseil fédéral soit autorisé à demander à l'organisme (ou aux organismes) de réglementation provincial (ou aux organismes de réglementation fédérale, quand celles-ci comportent des aspects intra-provinciaux importants. Le conseil aurait le pouvoir de consulter un organisme provincial de réglementation avant la tenue de toute audience sur les tarifs qui pourrait avoir d'importantes répercussions intra-provinciales.

Ces arrangements destinés à permettre aux représentants des organismes provinciaux de réglementation de participer au processus fédéral de réglementation, ne présenterait aucun obstacle au droit que possède déjà un gouvernement provincial d'être représenté à titre d'intervenant aux audiences publiques fédérales. On devra toutefois attendre la seconde étape de la législation avant d'avoir le pouvoir de procéder à la mise en place de ces arrangements.

Il est aussi proposé que la seconde étape de la législation comprenne un certain nombre de clauses, dont certaines sont déjà contenues dans la législation existante, destinées à faciliter une réglementation économique plus efficace des sociétés exploitantes de télécommunications soumises à la juridiction fédérale. Chaque année, les sociétés devraient présenter un programme quinquennal d'investissements et de construction, et le conseil serait autorisé à exclure de la base tarifaire d'une société tout capital ou autres dépenses qu'il estimerait ne pas être dans l'intérêt public, à donner son approbation à toute émission d'actions, et à approuver ou à interdire la création, l'acquisition ou la vente de filiales par ces sociétés.

Pour assurer la mise en œuvre de tout avis unanime de l'éventuelle Association des organismes de réglementation des télécommunications, en ce qui a trait à l'uniformisation des procédures et des critères, le conseil serait autorisé à prescrire, par exemple, la forme et la fréquence des rapports comptables relatives aux dépenses d'exploitation et d'investissement des sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral ainsi que de leurs filiales et de leurs compagnies associées. Le conseil serait également autorisé à prescrire des méthodes uniformes de comptabilité en ce qui touche les coûts et les taux d'amortissement, et à établir la formule de séparation des coûts qu'il utilisera pour déterminer la base tarifaire de tous les services.

2. Sociétés exploitantes de télécommunications et entreprises de cablodiffusion

La législation prévue pour la seconde étape contiendra des clauses destinées à rationaliser les relations entre les sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral et les entreprises de télévision à antenne collective (STAC). L'organisme de réglementation aurait ainsi le pouvoir d'approuver tous les accords conclus entre les sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral et les exploitants de STAC, en ce qui a trait à l'utilisation des installations. Il pourrait également, selon le cas, ordonner aux sociétés exploitantes réglementées par le gouvernement fédéral de permettre l'accès à leurs installations, à des prix raisonnables et sans imposer de conditions trop restrictives.

La promulgation de la deuxième étape de la législation proposée permettrait au conseil de se prévaloir de nouvelles dispositions conçues expressément: a) pour faciliter les arrangements en matière de coopération avec le public à des services de qualité; c) pour parvenir à une réglementation économique plus efficace des sociétés exploitantes de télécommunications relevant des autorités fédérales; d) pour rationaliser enfin les relations entre les sociétés exploitantes de télécommunications et les entreprises de télévision par câble.

Les principales caractéristiques de la deuxième étape de la législation sont exposées dans les prochaines pages sous les titres suivants:

a) Réglementation des sociétés exploitantes soumises à la juridiction fédérale;

b) Radiocommunications;

c) Radiodiffusion (généralités);

d) Radiodiffusion (câble).

A
Réglementation des sociétés exploitantes soumises à la juridiction fédérale

1. Généralités

L'intention du gouvernement, en prenant des mesures pour clarifier les pouvoirs de l'organisme fédéral de réglementation vis-à-vis des sociétés exploitantes de télécommunications, est de créer un cadre réglementaire où le conseil pourrait établir des mécanismes basés sur une compréhension adéquate de la situation et des perspectives financières des sociétés exploitantes. Ces mécanismes auraient pour fonction d'assurer que la structure des tarifs soit non seulement juste et raisonnable pour le public, mais également compatible avec la capacité que doivent avoir les sociétés exploitantes de se procurer les nouveaux capitaux nécessaires à l'extension et à l'amélioration des réseaux, de même qu'à l'introduction de techniques nouvelles susceptibles d'améliorer le service au public.

En conséquence, le conseil serait chargé, comme l'est à présent la *Commission canadienne des transports*, de s'assurer que les tarifs de télécommunications soumis à la juridiction fédérale soient justes, raisonnables et non discriminatoires, tout en assurant au capital investi un taux de rendement suffisant. En cas d'incompatibilité entre la nouvelle loi et la loi spéciale qui a présidé à la création d'une société exploitante, la nouvelle loi prévaudrait. Dans le but d'assurer au public un service approprié, il est proposé que, une fois franchie la seconde étape de la législation, le conseil soit investi du pouvoir d'ordonner à une société exploitante soumise à la juridiction fédérale de fournir des services essentiels dans les régions où ils ne sont pas disponibles, en tenant compte des coûts ainsi encourus pour déterminer les tarifs généraux de la société. Le conseil serait aussi autorisé à faire respecter les normes de qualité dans les services fournis par les sociétés exploitantes et à autoriser, dans le cas de nouvelles services ou d'un nouvel équipement, des périodes d'essai limitées pour en déterminer la valeur réelle pour le public. Afin de permettre à la concurrence de jouer, dans le cas de services qui pourraient être de meilleure qualité s'ils étaient assurés dans un climat de concurrence, il serait possible, sous réserve de l'approbation du Ministre, d'exempter certains services de la réglementation tarifaire, pourvu que le conseil soit convaincu qu'une telle exemption ne porte pas atteinte à la réglementation effective du service général au public. Il est prévu que le nouveau conseil recevra (dans les limites de la juridiction fédérale) le pouvoir de déterminer, après en avoir vérifié la compatibilité avec les normes techniques, si un projet quelconque d'interconnexion d'appareils ou d'équipement est, oui ou non, dans l'intérêt du public tant sur le plan économique que sur les autres plans. Le conseil aurait alors le pouvoir d'ordonner l'interconnexion en imposant des conditions appropriées.

L'interconnexion des systèmes soulève également des problèmes complexes. L'interconnexion entre les systèmes publics des sociétés exploitantes a des répercussions profondes sur certains aspects de la concurrence entre les sociétés, et le gouvernement étudie ce problème de très près. Quant à l'interconnexion des systèmes privés avec les réseaux publics communs, elle poserait à ces derniers des problèmes économiques que le nouveau conseil fédéral devra prendre en considération au moment de décider si une telle interconnexion sera permise et à quelles conditions elle le sera dans les limites de la juridiction fédérale.

Pour sa part, le gouvernement demandera au parlement de promulguer des mesures en vue de réviser et de consolider l'actuelle législation fédérale en matière de télécommunications. Un des effets principaux de cette révision sera de permettre l'établissement de dispositions plus efficaces en ce qui a trait à la coopération avec les provinces. La nouvelle législation sera introduite en deux étapes.

1. Première étape

La première étape, pour laquelle un projet de loi a déjà été déposé, se limite à la création d'un organisme unique de réglementation qui exercera les fonctions et les pouvoirs dont disposent présentement le *Conseil de la Radio-Télévision canadienne* et le *Comité des télécommunications de la Commission canadienne des transports*. Ce nouvel organisme, qui portera le nom de *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, sera composé de neuf membres à plein temps, dont un président et deux vice-présidents, auxquels se joindront dix membres à temps partiel. Cette étape ne prévoit aucun changement dans les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de la *Loi sur les chemins de fer* ou de toute autre loi fédérale pertinente.

2. Seconde étape

La seconde étape de la législation comprendrait une révision complète des lois existantes, en vue d'en faciliter l'application aux modes de télécommunications contemporains et futurs. Cette révision aurait également pour objet de rationaliser la répartition des rôles et des fonctions entre le gouvernement et l'organisme de réglementation fédéral, d'assurer une collaboration plus efficace avec les provinces et, d'une manière générale, d'établir un ensemble plus cohérent de lois fédérales en matière de télécommunications.

Le Gouverneur en conseil devrait éventuellement avoir autorité pour donner des directives officielles au CRTC sur la portée et l'interprétation des objectifs visés par la loi, ainsi que sur les moyens d'en assurer la mise en œuvre. La loi préciserait que certaines questions ne seraient pas sujettes à de telles directives, les plus importantes étant celles qui se rapportent à la programmation dans le domaine de la radiodiffusion. Le but de cette stipulation serait d'assurer que le développement des politiques demeure, sans aucun doute possible, sous la responsabilité des représentants élus du peuple. Elle assurerait également la possibilité d'intégrer, à l'occasion, aux décisions du conseil, les divers points de vue exprimés par les gouvernements provinciaux.

On pourrait citer ici, à titre d'exemple, le problème de la concurrence entre les sociétés exploitantes. C'est là une question dont plusieurs provinces se sont inquiétées. En vertu de cette stipulation, il deviendrait possible d'assurer qu'à l'intérieur de la juridiction fédérale, aucune nouvelle société exploitante ne serait autorisée à assurer des services de télécommunications sans l'approbation du Gouverneur en conseil. Cette procédure s'appliquerait aussi aux sociétés existantes réglementées par le gouvernement fédéral qui désiraient offrir de nouveaux services importants ou étendre considérablement leurs services actuels. Sous réserve d'engagements réciproques des provinces à l'égard des sociétés soumises à la juridiction provinciale, cette approbation ne serait donnée qu'après consultation au sein du *Comité sur la politique des télécommunications* ou après consultation directe avec le ou les gouvernements provinciaux concernés.

La nouvelle loi renfermerait un exposé des objectifs qui guideraient le ministre des Communications et le conseil dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs fonctions.

Une fois promulguée la deuxième étape de sa législation, le gouvernement a l'intention de soumettre à l'approbation de chaque gouvernement provincial la nomination par le Gouverneur en conseil d'un des dix membres à temps partiel qui doivent faire partie du nouveau conseil pour une période déterminée. Ces membres à temps partiel participeraient aux audiences publiques et aux délibérations privées sur les questions de radiodiffusion susceptibles de les intéresser. Ils auraient les pouvoirs et les responsabilités que détiennent actuellement les membres à temps partiel du CRTC en vertu de la *Loi de la radiodiffusion*.

B Dispositions touchant la coopération en matière de réglementation

Enfin on songerait à compléter ces dispositions relatives à la coopération entre les gouvernements, par la création d'une *Association des organismes de réglementation des télécommunications*. Le gouvernement fédéral est prêt à faire sa part pour assurer la mise sur pied et le fonctionnement d'un tel organisme. Celui-ci soumettrait de temps à autre des recommandations pertinentes au futur *Comité ministériel sur la politique des télécommunications*, en ce qui a trait aux façons d'assurer le développement des systèmes de télécommunications dans l'intérêt du public.

Un autre rôle possible de cette association consisterait à parer des études sur des questions telles que les critères économiques de la réglementation, y compris ceux qui peuvent affecter l'interconnexion, l'établissement de formules normalisées de répartition des coûts et les méthodes uniformes de comptabilité. Si l'on parvenait à un accord sur les recommandations résultant de ces études, on pourrait les rendre applicables à toutes les entreprises relevant des divers organismes de réglementation, afin d'harmoniser davantage nos diverses pratiques en matière de réglementation.

II Dispositions relatives à la coopération fédérale-provinciale

La rédaction, l'adoption et la promulgation d'une nouvelle législation fédérale couvrant le domaine tout entier des télécommunications exigeront plusieurs mois. Mais il existe des secteurs où le gouvernement peut, en vertu des lois existantes, progresser dans le sens d'une collaboration plus étroite et plus efficace avec les gouvernements provinciaux. Le premier besoin à satisfaire est celui d'un échange plus poussé d'informations au sujet des politiques, des programmes et de l'exploitation, de sorte que tous les gouvernements puissent parvenir à une meilleure compréhension mutuelle, fondée sur un bagage de connaissances partagé par toutes les parties intéressées.

A

Coopération intergouvernementale

Les provinces ont été invitées à participer à l'établissement d'un *Comité sur la politique des télécommunications*, composé du ministre fédéral et des ministres provinciaux responsables de ce domaine. Ce comité déléguerait à des sous-comités de fonctionnaires la responsabilité de faire des études et des recommandations sur des questions d'intérêt commun, telles que la planification des systèmes, les services interprovinciaux et internationaux et les normes techniques.

1. La planification des systèmes

Tous les gouvernements sont légitimement intéressés à la planification de systèmes de télécommunications qui répondent à leurs besoins sociaux, culturels et économiques. En plus des possibilités de planification coordonnée offertes par le *Comité sur la politique des télécommunications*, le gouvernement est prêt à négocier des ententes sur des projets relatifs ou bien à une seule province, ou bien à un groupe de provinces qui auraient en commun certains intérêts particuliers. En vertu des lois fédérales actuelles, le gouvernement n'a que des pouvoirs très limités lorsqu'il s'agit de donner des directives aux organismes de réglementation. Toutefois, la mise en œuvre des projets acceptés serait rendue plus facile par la promulgation, dans la seconde étape de la législation fédérale, d'une disposition qui autoriserait le gouvernement à donner à l'organisme fédéral de réglementation des directives officielles sur la portée et l'interprétation des objectifs inscrits dans la loi, de même que sur les moyens à prendre pour en assurer la mise en œuvre.

2. Services interprovinciaux et internationaux nord-américains

Un secteur très étendu de la politique des télécommunications (particulièrement la structure des systèmes, les services et les tarifs), est à l'heure actuelle laissé, dans une large mesure, entre les mains du Réseau téléphonique transcanadien. Et celui-ci n'est responsable, en tant que tel, devant aucun gouvernement au Canada. Il devient donc nécessaire de s'assurer que la planification et la structure des tarifs du système téléphonique canadien soient examinées plus à fond et en collaboration plus étroite par les gouvernements fédéral et provinciaux, en particulier pour ce qui a trait aux services interprovinciaux et aux services entre le Canada et les États-Unis. Le comité proposé pour étudier la politique des télécommunications pourrait être graduellement transformé en un forum où seraient discutés les intérêts fédéraux et provinciaux. Il pourrait devenir un mécanisme efficace de surveillance générale du système téléphonique canadien, sans pour autant empiéter sur les juridictions existantes. Un élément important de ce type de coopération serait de permettre à tous les gouvernements d'étudier leurs problèmes mutuels et particuliers, à partir d'un échange d'informations pertinentes qui pourraient servir de base à la formulation de leurs propres politiques.

3. Normes techniques

L'adoption de normes techniques compatibles, applicables à tous les systèmes de télécommunications du Canada (compte tenu des différences régionales), est un objectif auquel nous attachons une très grande importance. Non seulement il en résulterait une meilleure qualité de services, mais aussi de grands avantages pour l'industrie canadienne de fabrication du matériel de télécommunications. Sans parler du besoin évident de compatibilité entre les divers équipements, un bon exemple à citer ici serait la nécessité d'en arriver à des normes techniques reconnues dans l'interconnexion des appareils privés avec les réseaux publics des sociétés exploitantes. Le gouvernement fédéral ne cherche à imposer ses normes à aucun autre gouvernement, quel qu'il soit. Il continuera toutefois à mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour élaborer, en accord avec les gouvernements provinciaux et avec l'industrie, des normes techniques de rendement et d'exploitation. Ces normes deviendront obligatoires au sein de la juridiction fédérale. Si elles étaient adoptées volontairement par les gouvernements provinciaux, elles contribueraient puissamment à promouvoir un développement ordonné des systèmes et des services de télécommunications à travers tout le Canada.

II Dispositions relatives à la coopération fédérale-provinciale

Le gouvernement fédéral ne croit pas que ces difficultés puissent être résolues par des transferts d'autorité législative au profit des provinces ou du gouvernement central, précisément parce que tous les modes de télécommunications ont à la fois des aspects locaux et extra-provinciaux et qu'on ne peut distinguer ces aspects en se référant aux seules installations physiques. Néanmoins, il est évident qu'il faut trouver les moyens d'assurer le développement ordonné des télécommunications au Canada. Et le gouvernement fédéral a, pour sa part, l'intention de tenir compte pleinement des priorités et des objectifs provinciaux et régionaux, tout en continuant à s'acquitter de ses responsabilités relatives à la dimension essentiellement nationale de nos problèmes. D'où l'urgence d'en arriver à un accord sur des modalités de coopération qui permettront de mieux répondre aux préoccupations des provinces, tout en évitant la fragmentation des réseaux canadiens de télécommunications et en assurant la protection des intérêts du Canada dans son ensemble.

L'introduction de telles mesures dans les domaines relevant de l'autorité et de la responsabilité fédérales exige, à titre de condition préalable, que tous les gouvernements provinciaux aient la volonté d'appliquer ces éventuelles dispositions dans un esprit de coopération. Le peuple canadien a droit aux meilleurs services de télécommunications possibles et ses vrais intérêts seront mieux servis s'il existe une entente mutuelle entre les gouvernements sur les objectifs communs à atteindre. Il est admis, bien entendu, que chacun des différents gouvernements applique ses propres priorités à l'élaboration des politiques et des programmes susceptibles de réaliser ces objectifs. Toutefois, cela même souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes efficaces qui permettent d'harmoniser les politiques, les mesures et les plans fédéraux et provinciaux, afin d'assurer le développement et l'exploitation ordonnés des systèmes et des services de télécommunications.

Premièrement, ces systèmes doivent être efficaces et économiques, capables de fournir à toutes les régions du pays des services fiables, à des tarifs justes et raisonnables. Ils seront en outre conçus de façon à tenir compte des priorités provinciales et régionales. Une réglementation efficace et coordonnée des services de télécommunications est donc essentielle, si l'on veut établir un juste équilibre entre les intérêts du public et les exigences légitimes de l'industrie des télécommunications en matière de revenus.

Deuxièmement, il est essentiel que le développement et la fourniture de tous les systèmes et services de télécommunications soient conçus de manière à préserver et à renforcer les structures économiques, sociales, culturelles et politiques du Canada. Troisièmement, de solides liens de communications doivent être maintenus à l'intérieur de chaque région et entre toutes les régions du Canada, de façon à pallier aux dangers que représenterait une trop grande dépendance à l'égard des services étrangers dans ce domaine. Il faudrait également, dans la mesure du possible, utiliser les installations canadiennes pour acheminer le trafic des télécommunications entre le Canada et les autres pays. Pour atteindre ce but, il faut s'assurer que le Canada possède, ou contrôle efficacement par ses organismes de réglementation, tous les systèmes et services de télécommunications du pays. En outre, le développement efficace de systèmes canadiens, construits dans toute la mesure du possible à l'aide des produits de l'industrie canadienne, dépend essentiellement de la promotion, de la recherche et de l'innovation, ainsi que du renforcement des entreprises canadiennes engagées dans la fabrication du matériel de télécommunications et dans la fourniture des services et des installations de téléinformatique.

Quatrièmement, on doit assurer la libre circulation de l'information entre tous les Canadiens, et ceux-ci devraient avoir accès au choix le plus étendu possible de sources d'information et de divertissement dans les deux langues officielles. Il faudra également mettre l'accent sur la promotion des ressources canadiennes en matière de créativité et d'information, car le développement de celles-ci est essentiel à la survivance du Canada comme entité sociale et politique distincte.

Certains de ces objectifs sont déjà exposés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, mais ils sont également valables pour toutes les autres formes de télécommunications. Le gouvernement désire pour sa part maintenir les objectifs qui servent de base au système canadien de radiodiffusion pris dans son ensemble, en accordant une attention particulière à la fourniture de services nationaux de radiodiffusion, dans les deux langues officielles, par la Société Radio-Canada.

Les objectifs précédents ont déjà été soumis aux provinces pour fin de discussions, et ils serviront de base aux dispositions législatives et administratives décrites ci-dessous. Ces dispositions reflètent le désir du gouvernement canadien de prendre toutes les mesures raisonnables qui s'imposent, pour tenir compte des préoccupations des gouvernements provinciaux et pour travailler avec eux à l'harmonisation des politiques et des programmes pour le plus grand bien de tous les Canadiens.

I Les objectifs communs d'une politique des télécommunications

Tous les Canadiens, quels que soient leur origine, leur langue ou leur lieu de résidence, ont en commun deux raisons fondamentales d'exiger des services de télécommunications efficaces et économiques:

1. ils désirent établir des relations directes avec d'autres personnes, non seulement au Canada mais à travers le monde;
2. ils désirent avoir accès à une information et des divertissements d'origine locale et nationale, ainsi qu'aux meilleures productions offertes au niveau international.

La capacité de répondre de manière efficace et économique à ces exigences s'est

grandement accrue au cours des dernières années, grâce aux nouveaux apports de la technologie qui continue de progresser à un rythme inédit dans le domaine des télécommunications. Dans d'autres domaines, la preuve a toutefois été faite à l'évidence qu'accepter avec une nouvelle technologie comme une fin en soi, peut provoquer des résultats imprévus qui non seulement se révèlent indésirables et sources de gaspillage, mais qui peuvent même finir par priver le public de services essentiels. C'est pourquoi l'une des principales préoccupations du gouvernement est de s'assurer que, dans le domaine des télécommunications, le développement et l'utilisation d'une nouvelle technologie fassent l'objet d'un choix conscient capable de maintenir un sain équilibre entre, d'une part, l'emploi économique de ressources rares et, d'autre part, le développement d'une gamme aussi large que possible de services publics vraiment efficaces.

Autrefois, on pouvait se contenter de diviser les télécommunications en trois catégories: le téléphone, le télégraphe et la radiodiffusion. Ces catégories se révèlent toutefois moins utiles lorsqu'il s'agit de traiter des moyens de communication en usage aujourd'hui. En

effet, les conversations, les messages, les données et les émissions de radiodiffusion peuvent tous être transmis désormais, et le sont effectivement, par des moyens tels que le câble coaxial, les micro-ondes et les satellites, qui seront eux-mêmes complétés à l'avenir par de nouvelles techniques aux possibilités encore plus grandes. Bien que les systèmes de télévision par câble soient à l'heure actuelle utilisés presque uniquement pour la distribution des émissions de radiodiffusion, ils ont la capacité avec les modifications voulues, d'assurer des services bilatéraux comprenant, par exemple, les échanges directs entre le public et les radiodiffuseurs, de même que l'accès aux ordinateurs, aux banques de données, aux bibliothèques et à d'autres sources d'information et de divertissement. De plus, il est possible de relier ces systèmes aux installations de transmission à large bande, pour établir des réseaux qui rendront possible la fourniture de ces services à l'échelle interprovinciale et même internationale.

Les moyens contemporains de transmission des services de télécommunications sont tels que, même si les installations physiques sont situées dans une seule province, les services eux-mêmes peuvent s'étendre, et dans presque tous les cas s'étendent en fait, au-delà des limites de cette province. Ainsi, bien que du point de vue physique, certaines installations particulières puissent être purement locales, elles n'en assurent pas moins des services qui relient toutes les provinces entre elles et au monde extérieur et, comme telles, constituent les éléments d'un réseau canadien qui compte pour bien plus que la somme des dix réseaux provinciaux.

Pour des raisons historiques qui tiennent à l'évolution même des télécommunications au Canada, ce domaine est régi en partie par le gouvernement fédéral et en partie par les gouvernements provinciaux. Les radiocommunications, par exemple, y compris la radiodiffusion, relèvent exclusivement de la juridiction fédérale. De même, certaines sociétés exploitantes de télécommunications, notamment Bell Canada, British Columbia Telephone, les Télécommunications du Canada National et du Canadien Pacifique (TCN-CP), la Société canadienne des télécommunications transmarines (SCTT) et Télésat Canada, sont soumises au pouvoir législatif fédéral. Par contre, presque toutes les autres compagnies de téléphone importantes sont réglementées par les provinces. Il résulte de cette situation qu'aucun gouvernement au Canada n'a été en mesure d'accorder toute l'attention voulue, ni à l'exploitation actuelle, ni au développement futur du réseau canadien de télécommunications pris dans son ensemble.

I Les objectifs communs d'une politique des télécommunications

Table des matières

I	Les objectifs communs d'une politique des télécommunications	1
II	Dispositions relatives à la coopération fédérale-provinciale	
	A Coopération intergouvernementale	7
	B Dispositions touchant la coopération en matière de réglementation	8
III	Législation fédérale	
	A Réglementation des sociétés exploitantes soumises à la juridiction fédérale	12
	B Radiocommunications	14
	C Radiodiffusion (généralités)	14
	D Radiodiffusion (câble)	15
IV	Conclusion	17

Télécommunications : quelques propositions fédérales

Le gouvernement fédéral a publié, au mois de mars 1973, un Livre vert intitulé *VERS UNE POLITIQUE NATIONALE DE LA TÉLÉCOMMUNICATION*. Ce document contenait un certain nombre de suggestions en vue d'assurer une meilleure harmonisation des intérêts fédéraux et provinciaux dans le développement et la réglementation des systèmes et des services de télécommunications au Canada. En guise de réponse, les gouvernements provinciaux ont fait connaître à tour de rôle leurs différentes positions lors de la Conférence fédérale-provinciale sur les télécommunications qui s'est tenue à Ottawa les 29 et 30 novembre 1973. Cette conférence a été suivie, en avril 1974, d'une série de réunions bilatérales entre le ministre fédéral des Communications et ses homologues provinciaux. Lors de ces réunions, un certain nombre de propositions fédérales ont été mises de l'avant pour répondre aux attentes provinciales énoncées à la conférence de novembre.

Le présent document expose, pour sa part, l'essentiel des intentions du gouvernement fédéral, en tenant compte des points de vue exprimés par les provinces. Et, comme tel, il a été conçu pour servir de base à des consultations subséquentes ainsi qu'à une révision prochaine de la législation fédérale en matière de télécommunications.

INFORMATION CANADA
©
OTTAWA, 1975
N° de cat. Co 22-11/1975

Télécommunications :
quelques
propositions
fédérales

L'honorable
Gérard Pelletier
Ministre des Communications
Avril 1975

Télécommunications : quelques propositions fédérales

